



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 14 december 2023 *

”Överklagande – Statligt stöd – Miljöfrämjande åtgärd av Konungariket Spanien till förmån för kolkraftverk – Beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande – Talan om ogiltigförklaring”

I de förenade målen C-693/21 P och C-698/21 P,

angående två överklaganden enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 18 november 2021 respektive den 19 november 2021,

EDP España SA, Oviedo (Spanien), inledningsvis företrädd av J.L. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo och V. Romero Algarra, abogados, därefter av A. Lamadrid de Pablo och V. Romero Algarra, abogados,

klagande i mål C-693/21 P,

med stöd av

Endesa Generación SAU, Sevilla (Spanien), företrädd av M.B. Barrantes Díaz, abogada, och M. Petite, avocat,

intervenient i målet om överklagande,

i vilket de andra parterna är:

Naturgy Energy Group SA, tidigare Gas Natural SDG SA, Madrid (Spanien), företrädd av J. Blanco Carol och F.E. González Díaz, abogados,

sökande i första instans,

Europeiska kommissionen, företrädd av C.-M. Carrega, P. Němečková och D. Recchia, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

Generaciones Eléctricas Andalucía SLU, tidigare Viesgo Producción SL, Santander (Spanien), företrädd av L. de Pedro Martín och L. Ques Mena, abogados,

intervenient i första instans,

* Rättegångsspråk: spanska.

och

Naturgy Energy Group SA, tidigare Gas Natural SDG SA, Madrid, företrätt av J. Blanco Carolet och F.E. González Díaz, abogados,

klagande i mål C-698/21 P,

med stöd av

Endesa Generación SAU, Sevilla, företrätt av M.B. Barrantes Díaz, abogada, och M. Petite, avocat,

intervenient i målet om överklagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska kommissionen, företrädd av C.-M. Carrega, P. Němečková och D. Recchia, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

EDP España SA, Oviedo, inledningsvis företrätt av J.L. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo och V. Romero Algarra, abogados, därefter av A. Lamadrid de Pablo och V. Romero Algarra, abogados,

Generaciones Eléctricas Andalucía SLU, tidigare Viesgo Producción SL, Santander, företrätt av L. de Pedro Martín och L. Ques Mena, abogados,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Lycourgos samt domarna O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (referent), S. Rodin och L.S. Rossi,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 13 juli 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Inom ramen för överklagandena har EDP España SA (C-693/21) och Naturgy Energy Group SA (C-698/21) yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 8 september 2021, Naturgy Energy Group/kommissionen (T-328/18, nedan kallad den överklagade domen, EU:T:2021:548). Genom denna dom ogillade tribunalen talan om ogiltigförklaring, som väckts av Naturgy Energy Group, tidigare Gas Natural SDG SA, av kommissionens beslut C(2017) 7733 final av den 27 november 2017 om statligt stöd SA.47912 (2017/NN) - Miljöincitament för koleldade kraftverk (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

- 2 I artikel 4.4 i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 [FEUF] (EUT L 248, 2015, s. 9) anges följande:

”Om [Europeiska] kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden, ska den besluta att inleda ett förfarande enligt artikel 108.2 [FEUF] ...”

- 3 I artikel 6.1 i förordningen föreskrivs följande:

”1. Beslutet om att inleda ett formellt granskningsförfarande ska sammanfatta relevanta sak- och rättsfrågor, kommissionens preliminära bedömning beträffande den föreslagna åtgärdens karaktär av stöd ska inbegripas och tvivlen beträffande åtgärdens förenlighet med den inre marknaden ska anges. I beslutet ska den berörda medlemsstaten och andra berörda parter uppmanas att lämna sina synpunkter inom en föreskriven tidsfrist som normalt inte ska överskrida en månad. I vederbörligen berättigade fall får kommissionen förlänga den föreskrivna tidsfristen.”

- 4 I artikel 9.1 och 9.2 anges följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 10 ska det formella granskningsförfarandet avslutas genom ett beslut såsom föreskrivs i punkterna 2–5 i den här artikeln.

2. Om kommissionen anser att den anmälda åtgärden inte utgör stöd, eventuellt efter det att den berörda medlemsstaten har gjort ändringar, ska den fastställa detta genom ett beslut.”

Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet

- 5 Mellan åren 1998 och 2007 kunde alla spanska kraftverk för elproduktion, oavsett vilken teknik som användes, erhålla ett stöd kallat ”kapacitetsgaranti”, vilket var avsett att säkerställa att elsystemet kunde fortsätta att producera och installera produktionskapacitet, i syfte att uppnå en lämplig nivå på försörjningstryggheten, dock med undantag för kraftverk för produktion av el från förnybara energikällor, vilka var föremål för ett separat ekonomiskt incitament.
- 6 År 2007 bemyndigade den spanska lagstiftaren ministern för industri, turism och handel att ersätta kapacitetsgarantin med ett ekonomiskt incitament kallat ”kapacitetsersättning”.

- 7 Detta beslut genomfördes genom Real Decreto 871/2007 por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007 (kungligt dekret 871/2007 om justering av eltarifferna från och med den 1 juli 2007), av den 29 juni 2007 (BOE nr 156 av den 30 juni 2007, s. 28324), i vilken det föreskrivs att "kapacitetsersättningen" träder i kraft den 1 oktober 2007.
- 8 Systemet med "kapacitetsersättning" har preciserats genom Orden ITC/2794/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007 (beslut ITC/2794/2007 om ändring av eltarifferna från och med den 1 oktober 2007), av den 27 september 2007 (BOE nr 234 av den 29 september 2007, s. 39690, nedan kallat beslut ITC/2794/2007).
- 9 I förordningen föreskrivs en "kapacitetsersättning" som bland annat syftar till att främja investeringar i produktionen. Den innehåller i detta syfte två stimulansåtgärder som gynnar de produktionsanläggningar som omfattas av det vanliga systemet för fastlandet med en installerad kapacitet på minst 50 megawatt (MW).
- 10 Den första stimulansåtgärden avser anläggningar som tagits i drift efter den 1 januari 1998 och vars driftstid understiger tio år. Dess syfte är att främja uppförandet och det faktiska idrifttagandet av nya anläggningar genom ekonomisk ersättning för investeringskostnader. Ersättningsbeloppet är fastställt till 20 000 euro per megawatt och år.
- 11 Den andra stimulansåtgärden (nedan kallad den omtvistade åtgärden), som ministern för industri, turism och handel har befogenhet att bevilja med tillämpning av punkt 10 i bilaga III till förordning ITC/2794/2007, avser utbyggnad eller andra väsentliga ändringar av befintliga anläggningar samt investeringar i nya anläggningar med prioriterad teknik för att uppfylla målen avseende energipolitik och försörjningstrygghet.
- 12 Systemet har preciserats genom Orden ITC/3860/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008 (beslut ITC/3860/2007 om ändring av eltarifferna från och med den 1 januari 2008), av den 28 december 2007 (BOE nr 312 av den 29 december 2007, s. 53781, nedan kallat beslut ITC/3860/2007).
- 13 Det framgår av beslut ITC/3860/2007 att endast de kolkraftverk som omfattas av den nationella planen för minskning av utsläpp från befintliga stora förbränningsanläggningar (nedan kallad PNRE-GIC), som godkänts genom rättsakt av Consejo de Ministros (ministerrådet, Spanien) av den 7 december 2007, kan komma i åtnjutande av nämnda åtgärd.
- 14 Dessa kraftverk ska ingå i den så kallade "utsläppsbulle" som fastställts av PNRE-GIC och som anger de tillåtna utsläppsmängderna per företag, av någon av de orsaker som anges i PNRE-GIC.
- 15 Investeringarna ska dessutom ha godkänts innan beslut ITC/2794/2007 trädde i kraft den 1 oktober 2007. Alternativt ska ansökan ha lämnats in senast tre månader före detta datum.
- 16 År 2011 utvidgades stödet enligt den omtvistade åtgärden till att omfatta koleldade kraftverk som inte bara hade gjort investeringar i avsvavlingsanläggningar, utan även andra "miljöinvesteringar" för att reducera svaveloxidutsläpp, vilka hade gjorts innan förordning ITC/3860/2007 trädde i kraft.
- 17 Om dessa villkor är uppfyllda ska kolkraftverken ha rätt till ett ekonomiskt stöd på 8 750 euro per megawatt och år under tio år från och med dagen för beslutet om godkännande av idrifttagande av de subventionerade anläggningarna.

- 18 Den 29 april 2015 inledde Europeiska kommissionen en undersökning av statligt stöd på marknaden för kapacitetsmekanismer i elva medlemsstater, däribland Konungariket Spanien.
- 19 Efter det att undersökningen avslutats underrättade kommissionen den 4 april 2017 de spanska myndigheterna om att den hade inlett en undersökning av den omtvistade åtgärden.
- 20 Den 27 november 2017 antog kommissionen det omtvistade beslutet genom vilket den inledde det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF.
- 21 I detta beslut angav kommissionen att den preliminärt hade kommit fram till att den omtvistade åtgärden utgjorde statligt stöd och att den hyste tvivel om dess förenlighet med den inre marknaden.

Talan vid tribunalen och den överklagade domen

- 22 Den 28 maj 2018 väckte Naturgy Energy Group, ett spanskt företag som bland annat bedriver elproduktion genom kolkraftverk, talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli.
- 23 EDP España och Viesgo Producción SL, två spanska företag som gynnades av den omtvistade åtgärden, tilläts att intervensera till stöd för EDP España och Viesgo Producción SL.
- 24 Genom den överklagade domen ogillade tribunalen yrkandet om ogiltigförklaring.
- 25 För det första fann tribunalen att talan inte kunde vinna bifall såvitt avsåg den första grunden, vilken avsåg åsidosättande av motiveringsskyldigheten vad gäller den omtvistade åtgärdens selektiva karaktär.
- 26 I punkt 60 i den överklagade domen erinrade tribunalen om att ett beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt förordning 2015/1589 får begränsas till att innehålla en sammanfattning av de relevanta sak- och rättsfrågorna, en preliminär bedömning beträffande den statliga åtgärdens karaktär av stöd och en redogörelse för tvivlen beträffande åtgärdens förenlighet med den inre marknaden.
- 27 I punkt 61 i den överklagade domen tillade tribunalen att kommissionen var skyldig att inleda detta förfarande om en första granskning inte gjorde det möjligt för den att övervinna alla svårigheter som är förenade med bedömningen av huruvida den granskade åtgärden utgjorde stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, åtminstone när den vid denna första granskning inte med säkerhet hade kunnat avgöra huruvida åtgärden, om det antas att den utgjorde statligt stöd, under alla omständigheter var förenlig med den inre marknaden.
- 28 I punkt 62 i den överklagade domen erinrade tribunalen om att syftet med beslutet att inleda förfarandet är att göra det möjligt för berörda parter att delta på ett effektivt sätt i det formella granskningsförfarandet. Tribunalen preciserade även att detta beslut innehöll preliminära bedömningar och att kommissionen inte var skyldig att klargöra alla eventuella frågor som kvarstod i detta skede.

- 29 I punkt 63 i den överklagade domen tillade tribunalen att den omständigheten att kvalificeringen av en statlig åtgärd som statligt stöd i ett sådant beslut med nödvändighet är av provisorisk karaktär bekräftas av artikel 9.2 i förordning 2015/1589, i vilken det föreskrivs att kommissionen efter det formella granskningsförfarandet kan konstatera att åtgärden inte utgör stöd.
- 30 I punkterna 64 och 65 i den överklagade domen underkände tribunalen klagandens argument som grundade sig på domarna av den 20 december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia och Retegal/kommissionen (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), och av den 21 december 2016, kommissionen/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), med motiveringen att den första domen avsåg ett beslut att avsluta det formella granskningsförfarandet och att den andra domen inte avsåg kontrollen av att motiveringsskyldigheten hade iakttagits.
- 31 I punkt 73 i den överklagade domen fann tribunalen att Naturgy Energy Group, med hänsyn till det omtvistade beslutets art, dess lydelse, dess innehåll, det sammanhang i vilket det antogs och samtliga relevanta rättsregler, trots den kortfattade motiveringen avseende den omtvistade åtgärdens selektiva karaktär, hade kunnat förstå skälen till att kommissionen preliminärt ansåg att den var selektiv genom att den gynnade vissa kolkraftverk i förhållande till andra kraftverk eller i förhållande till kraftverk som producerar el med andra tekniker. Tribunalen preciserade att detta konstaterande även framgick av punkt 30 i det omtvistade beslutet, i vilken det, även om den inte ingick i motiveringen till den omtvistade åtgärdens selektiva karaktär, angavs att mottagarna av denna åtgärd konkurrerade med andra elproducenter.
- 32 I punkt 74 i den överklagade domen underkände tribunalen Naturgy Energy Groups argument att kommissionen hade åsidosatt motiveringsskyldigheten genom att inte förklara huruvida den omtvistade åtgärden gynnade vissa företag eller viss produktion i förhållande till andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befann sig i en jämförbar situation, med hänsyn till den målsättning som eftersträvades med åtgärden. Tribunalen underströk i samma punkt att det skulle vara förhastat att under alla omständigheter kräva att det i ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande, i samband med den preliminära granskningen, skulle anges skäl för att situationerna är jämförbara, eftersom detta skulle föregripa de slutsatser som ska dras i det formella granskningsförfarandet.
- 33 Mot denna bakgrund slog tribunalen i punkt 81 i den överklagade domen fast att talan inte kunde vinna bifall såvitt avsåg den första grunden.
- 34 För det andra fann tribunalen att talan inte heller kunde vinna bifall såvitt avsåg den andra grunden, avseende åsidosättande av artikel 107.1 FEUF vad gäller den omtvistade åtgärdens selektivitet, och ogillade följaktligen talan i dess helhet.
- 35 Slutligen förpliktade tribunalen Naturgy Energy Group att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader samt förpliktade Viesgo Producción och EDP España att bära sina rättegångskostnader.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

- 36 EDP España och Naturgy Energy Group, som var intervenient respektive klagande i första instans, har i målen C-693/21 P och C-698/21 P yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen och ogiltigförklara det omtvistade beslutet. EDP España har dessutom yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna vid domstolen och Naturgy Energy Group har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.
- 37 I målen C-693/21 P och C-698/21 P har kommissionen yrkat att domstolen ska ogilla överklagandena och förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna, medan Generaciones Eléctricas Andalucía SLU, tidigare Viesgo Producción, intervenient i första instans, har yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, ogiltigförklara det omtvistade beslutet och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.
- 38 Genom beslut av domstolens ordförande av den 31 maj 2022, EDP España/Naturgy Energy Group och kommissionen (C-693/21 P, EU:C:2022:415), och av den 31 maj 2022, Naturgy Energy Group/kommissionen (C-698/21 P, EU:C:2022:417), tilläts Endesa Generación SAU att intervensera till stöd för klagandena. I sin interventionsinlaga i mål C-698/21 P har Endesa Generación SAU yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, ogiltigförklara det omtvistade beslutet och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 39 Genom beslut av den 31 januari 2023 förenades målen C-693/21 P och C-698/21 P vad gäller det muntliga förfarandet och domen.

Prövning av överklagandena

De första grunderna: Åsidosättande av motiveringskyldigheten vad gäller den omtvistade åtgärdens selektiva karaktär

Parternas argument

- 40 Genom de första grunderna, som består av tre delar, har EDP España och Naturgy Energy Group gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den underkände Naturgy Energy Groups grund avseende åsidosättande av motiveringskyldigheten vad gäller den omtvistade åtgärdens selektiva karaktär.
- 41 Genom de första delarna av de första grunderna har klagandena gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning i punkterna 64 och 65 i den överklagade domen vid sin tolkning av de principer som följer av domen av den 21 december 2016, kommissionen/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), och domen av den 20 december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia och Retegal/kommissionen (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).
- 42 Klagandena anser att kraven på motivering av kommissionens beslut är desamma oavsett om det rör sig om ett beslut att inleda eller att avsluta det formella granskningsförfarandet. De principer som följer av domen av den 20 december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia och Retegal/kommissionen (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), är således inte enbart relevanta för beslut om avslutande.

- 43 I motsats till vad tribunalen angav i punkt 65 i den överklagade domen, uttalade sig domstolen dessutom i domen av den 21 december 2016, kommissionen/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), om skyldigheten att motivera en åtgärds selektiva karaktär.
- 44 Genom de andra delarna av de första grunderna har klagandena gjort gällande att tribunalen i punkt 66 i den överklagade domen gjorde en felaktig tolkning av de principer som följer av domen av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen (C-247/14 P, EU:C:2016:149), och domen av den 16 oktober 2014, Alcoa Trasformazioni/kommissionen (T-177/10, EU:T:2014:897), när den fann att det sammanhang i vilket en rättsakt antogs gjorde det möjligt att ”uppväga den omständigheten att det omtvistade beslutet endast innehåller en mycket kortfattad, vag och allmänt hållen motivering”.
- 45 Syftet med motiveringsskyldigheten är att göra det möjligt för den som beslutet riktar sig till att få kännedom om skälen för ett beslut och för den behöriga domstolen att utföra sin prövning, vilket innebär att motiveringen i punkt 28 i det omtvistade beslutet, i motsats till vad som framgår av punkt 72 i den överklagade domen, är uppenbart otillräcklig.
- 46 Samtidigt som tribunalen i punkt 73 i den överklagade domen medgav att kommissionens resonemang om den omtvistade åtgärdens selektiva karaktär var ”summariskt”, försökte den i punkt 66 i den överklagade domen avhjälpa detta genom att hänvisa till det sammanhang i vilket Naturgy Energy Group bedriver sin verksamhet och till de uppgifter som angavs i ansökan i första instans.
- 47 I motsats till vad tribunalen angav i punkt 74 i den överklagade domen, befriar inte den omständigheten att det omtvistade beslutet är ett beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande kommissionen från skyldigheten att göra en analys av jämförbarheten vid bedömningen av selektivitetskriteriet.
- 48 Vidare ska hänsyn tas till de rättsliga följderna av att ett formellt granskningsförfarande inleds, vilka det erinras om i punkt 28 i domen av den 21 december 2016, kommissionen/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), för de personer som gynnas av den åtgärd som är föremål för detta förfarande.
- 49 Genom den första grundens tredje del har klagandena slutligen gjort gällande att tribunalen, i punkterna 68–73 i den överklagade domen, även åsidosatte motiveringsskyldigheten genom att erkänna att motiveringen i det omtvistade beslutet var ”summarisk” samtidigt som den försökte ”rekonstruera” motiveringen. Punkt 30 i det omtvistade beslutet, till vilken tribunalen hänvisade i punkt 73 i den överklagade domen, är under alla omständigheter inte relevant för att förklara åtgärdens selektiva karaktär.
- 50 Generaciones Eléctricas Andalucía intervenerade till stöd för klagandenas yrkanden i målen C-693/21 P och C-698/21 P, med liknande argument.
- 51 Kommissionen anser att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden i målen C-693/21 P och C-698/21 P.

- 52 Kommissionen har gjort gällande att tribunalen i punkterna 59–63 i den överklagade domen, utan att göra en felaktig rättstillämpning, erinrade om de krav som följer av motiveringsskyldigheten och att den därefter med rätta, särskilt i punkterna 64 och 66–77 i den överklagade domen, underkände de argument som klaganden och intervenienterna i första instans hade anfört till stöd för att motiveringen var otillräcklig vad gäller den omtvistade åtgärdens selektiva karaktär.
- 53 Kommissionen har tillagt att domstolen, när den i domen av den 20 december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia och Retegal/kommissionen (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), slog fast att motiveringsskyldigheten hade åsidosatts, grundade sig dels på den omständigheten att det beslut som var aktuellt i det målet inte innehöll någon uppgift som gjorde det möjligt att förstå den selektiva karaktären av den åtgärd som var föremål för beslutet, dels på den omständigheten att selektiviteten inte kunde följas enbart av preciseringen att den granskade åtgärden endast var tillämplig på en bransch. Enligt kommissionen är situationen annorlunda i förevarande fall, eftersom kommissionen, för att motivera den omtvistade åtgärdens selektivitet, grundade sig på den omständigheten att denna åtgärd endast gynnar vissa värmekraftverk som använder kol som huvudbränsle. Dessutom, och under alla omständigheter, var tribunalen i denna dom inte skyldig att beakta det särskilda sammanhang som inledandet av ett formellt granskningsförfarande utgjorde.
- 54 Kommissionen har även gjort gällande att tribunalen i punkt 66 i den överklagade domen inte gjorde en felaktig tolkning och tillämpning av domen av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen (C-247/14 P, EU:C:2016:149), och domen av den 16 oktober 2014, Alcoa Trasformazioni/kommissionen (T-177/10, EU:T:2014:897), eftersom den endast konstaterade att det omtvistade beslutet hade antagits i ett sammanhang som var väl känt för klaganden i första instans.
- 55 Vad gäller argumentet att tribunalen försökte avhjälpa motiveringens summariska karaktär genom att grunda sig på sammanhanget och klagandens kännedom i första instans om tillämpliga bestämmelser, har kommissionen anfört att motiveringen i det omtvistade beslutet, till skillnad från motiveringen av den rättsakt som var aktuell i domen av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen (C-247/14 P, EU:C:2016:149), varken är vag, allmänt hållen eller extremt kortfattad.
- 56 Kommissionen har tillagt att motiveringen i det omtvistade beslutet kan vara kortfattad om de berörda parterna kan förstå skälen till att kommissionen preliminärt ansåg att den omtvistade åtgärden var selektiv och tribunalen kan utöva sin laglighetskontroll. Den har bland annat grundat sig på artikel 6.1 i förordning 2015/1589.
- 57 När det gäller påståendet att det inte förts något resonemang om den omtvistade åtgärdens selektivitet, gjorde tribunalen en riktig bedömning när den i punkt 75 i den överklagade domen påpekade att klaganden i första instans hade förstått att kommissionen hade fastställt att åtgärden uteslutande hade beviljats kolkraftverk genom att utesluta kraftverk som använder annan teknik. När det gäller de negativa rättsliga följderna av att ett formellt granskningsförfarande inleds för mottagarna av en stödåtgärd som är under genomförande, är dessa hypotetiska i förevarande fall.

- 58 Vad gäller klagandenas argument att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkt 73 i den överklagade domen grundade sig på avsnitt i det omtvistade beslutet som inte nödvändigtvis fanns med i den del av beslutet som ägnades åt selektivitetsanalysen, har kommissionen gjort gällande att konstaterandet i nämnda punkt endast utgjorde stöd för tribunalens bedömning.
- 59 Dessutom och under alla omständigheter förutsätter inte iakttagandet av motiveringsskyldigheten att kommissionens beslut följer en särskild struktur, utan det är enligt kommissionen tillräckligt att parterna kan få kännedom om skälen för beslutet i fråga.
- 60 Dessutom är det viktigt att beakta olika delar av beslutet och undersöka beslutets innehåll ”i dess helhet” (dom av den 25 juli 2018, kommissionen/Spanien m.fl., C-128/16 P, EU:C:2018:591, punkt 93).

Domstolens bedömning

- 61 Det följer av fast rättspraxis att den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (dom av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen, C-274/14 P, EU:C:2016:149, punkt 16 och där angiven rättspraxis).
- 62 När det gäller kommissionens beslut att inleda det formella granskningsförfarandet ska det erinras om att det i artikel 6.1 i förordning 2015/1589 föreskrivs att ett sådant beslut ska sammanfatta relevanta sak- och rättsfrågor, kommissionens ”preliminära bedömning” beträffande den statliga åtgärdens karaktär av stöd ska inbegripas och tvivlen beträffande åtgärdens förenlighet med den inre marknaden ska anges.
- 63 Såsom tribunalen med rätta påpekade i punkt 63 i den överklagade domen bekräftas dessutom den provisoriska karaktären av kvalificeringen av en statlig åtgärd som statligt stöd i ett sådant beslut av artikel 9.2 i förordning 2015/1589, i vilken det föreskrivs att kommissionen efter det formella granskningsförfarandet kan konstatera att åtgärden inte utgör stöd.
- 64 Såsom framgår av artikel 4.4 i nämnda förordning konstaterar kommissionen emellertid, inom ramen för ett beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande, även om det endast är preliminärt, såväl att den granskade åtgärden ska kvalificeras som statligt stöd som att det föreligger tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden.
- 65 Beslutet har dessutom självständiga rättsverkningar, särskilt vad gäller upphävandet av den granskade åtgärden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 2013, Deutsche Post/kommissionen, C-77/12 P, EU:C:2013:695, punkt 53 och där angiven rättspraxis). De nationella domstolarna ska avstå från att anta beslut som är oförenliga med ett

kommissionsbeslut, även om det rör sig om ett preliminärt beslut. Dessa domstolar är följaktligen skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att beakta följderna av ett eventuellt åsidosättande av skyldigheten att avbryta genomförandet av den aktuella åtgärden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punkterna 41 och 42).

- 66 Slutligen ska det även beaktas att det formella granskningsförfarandet enligt artikel 6.1 i förordning 2015/1589 gör det möjligt för den berörda medlemsstaten och andra berörda parter att yttra sig över kommissionens analys.
- 67 Av detta följer att även om kommissionens bedömning är preliminär, är kommissionen ändå skyldig att på ett klart och otvetydigt sätt ange skälen till att den ansåg att den aktuella åtgärden kunde utgöra statligt stöd.
- 68 Tribunalen gjorde följaktligen en felaktig rättstillämpning när den i punkt 64 i den överklagade domen fann att Naturgy Energy Groups och intervenienternas argument i första instans om åsidosättande av motiveringsskyldigheten i det omtvistade beslutet, vilka avsåg det mål som avgjordes genom domen av den 20 december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia och Retegal/kommissionen (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), var verkningslösa, enbart på grund av att det målet avsåg ett beslut av kommissionen att avsluta det formella granskningsförfarandet.
- 69 Domstolens praxis avseende skyldigheten att motivera ett beslut att avsluta det formella granskningsförfarandet kan i detta avseende i princip inte anses sakna relevans för ett beslut att inleda detta förfarande.
- 70 Tribunalen gjorde dessutom en felaktig rättstillämpning när den i punkt 74 i den överklagade domen slog fast att kommissionen inte var skyldig att ens kortfattat redogöra för skälen till att den omtvistade åtgärden gynnade vissa företag eller viss produktion i förhållande till andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befann sig i en jämförbar situation, bland annat på grund av att det kan vara för tidigt att under alla omständigheter kräva en motivering avseende jämförbarheten av situationerna i samband med den preliminära analys som ingår i ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande.
- 71 Det följer nämligen av domstolens praxis att en åtgärd som endast gynnar en sektor eller en del av företagen inom denna sektor inte nödvändigtvis är selektiv och att den endast är selektiv om den, inom ramen för en viss rättslig reglering, gynnar vissa företag i förhållande till andra företag som tillhör andra sektorer eller samma sektor och som, med hänsyn till målsättningen med regleringen, i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, Commission/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punkt 58, och dom av den 20 december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia och Retegal/kommissionen, C-70/16 P, EU:C:2017:1002, punkt 61).
- 72 Av det ovan anförda följer att om kommissionen, vid beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande, anser att en åtgärd är selektiv, ankommer det på den att, även kortfattat, ange skälen till att den anser att åtgärden, inom ramen för en viss rättslig reglering, gynnar vissa företag i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till det mål som eftersträvas med regleringen.

- 73 Det framgår emellertid inte på något sätt av punkterna 72 och 73 i den överklagade domen, till vilka det hänvisas i punkt 74 i den domen, att kommissionen skulle ha redogjort för skälen till att kolkraftverken i PNRE-GIC, vilka omfattades av den omtvistade åtgärden, i faktiskt och rättsligt hänseende befann sig i en situation som var jämförbar med situationen för andra kraftverk som inte omfattades av denna åtgärd, med hänsyn till det mål som eftersträvades med åtgärden.
- 74 I punkt 72 i den överklagade domen nöjde sig tribunalen med att konstatera att det i det omtvistade beslutet angavs att kolkraftverken i PNRE-GIC uteslutande omfattades av den omtvistade åtgärden, för att fastställa att uttrycket ”uteslutande” i punkt 28 gjorde det möjligt att skilja kolkraftverk som var upptagna i PNRE-GIC från kraftverk som använde en annan teknik eller från alla kraftverk som inte ingick i denna plan.
- 75 I punkt 73 i den överklagade domen hänvisade tribunalen allmänt till det omtvistade beslutets art, dess lydelse, dess innehåll, det sammanhang i vilket det antogs och samtliga relevanta rättsregler för att slå fast att klaganden i första instans, trots att motiveringen avseende den omtvistade åtgärdens selektiva karaktär i sig var ”summerisk”, hade kunnat förstå skälen till att kommissionen preliminärt ansåg att den omtvistade åtgärden var selektiv.
- 76 Det ska påpekas att även om tribunalen i samma punkt som grund för sin analys även hänvisade till punkt 30 i det omtvistade beslutet, i vilken det anges att det föreligger ett konkurrensförhållande mellan stödmottagarna och andra elproducenter, kan en sådan omständighet inte heller räcka för att förklara att situationerna för de kraftverk som omfattas av den omtvistade åtgärden är jämförbara med situationerna för dem som inte omfattas av den (se, analogt, dom av den 21 december 2016, kommissionen/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punkt 59).
- 77 Det ska tilläggas att även om det vid bedömningen av ett besluts motivering är nödvändigt att undersöka dess innehåll i dess helhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, kommissionen/Spanien m.fl., C-128/16 P, EU:C:2018:591, punkt 93), kan en sådan prövning inte kompensera avsaknaden av varje indikation, såsom i förevarande fall, på jämförbarheten mellan den situation som de kraftverk som omfattas av den omtvistade åtgärden befinner sig i och den situation som de kraftverk som inte omfattas av den befinner sig i.
- 78 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan bifallas såvitt avser sökandenas första grunder i målen C-693/21 P och C-698/21 P.
- 79 Den överklagade domen ska följaktligen upphävas, utan att det är nödvändigt att pröva de andra grunder som klagandena har åberopat i andra hand till stöd för sina respektive överklaganden och som avser åsidosättande av artikel 107.1 FEUF vad gäller selektivitetskriteriet.

Talan vid tribunalen

- 80 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande.
- 81 Så är fallet i förevarande mål, eftersom grunderna som har åberopats till stöd för talan i första instans om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet har varit föremål för ett kontradiktoriskt förfarande vid tribunalen och det vid prövningen av dessa grunder inte är nödvändigt att vidta

någon ytterligare åtgärd för processledning eller bevisupptagning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 mars 2023, kommissionen m.fl./Pharmaceutical Works Polpharma, C-438/21 P–C-440/21 P, EU:C:2023:213, punkt 98).

- 82 I detta hänseende ska det påpekas att kommissionen, av de skäl som anges i punkterna 61–67 i denna dom, i ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 296 FEUF är skyldig att klart och otvetydigt ange skälen till att den anser att den aktuella åtgärden kan utgöra statligt stöd. Av punkt 72 i förevarande dom framgår att om kommissionen anser att en åtgärd är selektiv, ankommer det på den att, åtminstone kortfattat, ange skälen till att den anser att åtgärden, inom ramen för en viss rättslig reglering, gynnar vissa företag i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till det mål som eftersträvas med regleringen.
- 83 Det räcker att påpeka att kommissionen i förevarande fall, av de skäl som anges i punkterna 73–77 i förevarande dom, inte har uppfyllt sin motiveringskyldighet enligt artikel 296 FEUF, eftersom den underlät att ange skälen till varför den omtvistade åtgärden gynnade vissa företag eller viss produktion i förhållande till andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befann sig i en jämförbar situation och därför var selektiv.
- 84 Naturgy Energy Groups talan i första instans ska således bifallas såvitt avser den första grunden och det omtvistade beslutet ska ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att pröva den andra grunden för denna talan.

Rättegångskostnader

- 85 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen avgör målet slutligt.
- 86 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i samma rättegångsregler ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Naturgy Energy Group och EDP España har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat förevarande mål, ska kommissionen förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta Naturgy Energy Groups rättegångskostnader i första instans och vid domstolen och EDP Españas rättegångskostnader vid domstolen.
- 87 Enligt artikel 184.4 i rättegångsreglerna får en intervenient i första instans som inte själv har överklagat det där meddelade avgörandet inte förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i målet om överklagande, annat än om intervenienten har deltagit i den skriftliga eller den muntliga delen av förfarandet vid domstolen. Om en sådan part har deltagit i rättegången, får domstolen besluta att parten ska bära sina rättegångskostnader. I enlighet med dessa bestämmelser ska Generaciones Eléctricas Andalucía, intervenient i första instans, som har deltagit i förfarandet vid domstolen, bära sina rättegångskostnader.
- 88 Enligt artikel 140.3 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler ska tillämpas i mål om överklagande, får domstolen besluta att även andra intervenienter än dem som nämns i artikel 140.1 och 140.2 i rättegångsreglerna ska bära sina rättegångskostnader. I enlighet med dessa bestämmelser ska Endesa Généración, intervenient i målen C-693/21 P och C-698/21 P, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) **Den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 8 september 2021, Naturgy Energy Group/kommissionen (T-328/18, EU:T:2021:548), upphävs.**
- 2) **Kommissionens beslut C(2017) 7733 final av den 27 november 2017 angående statligt stöd SA.47912 (2017/NN) – Miljöfrämjande åtgärd till förmån för kolkraftverk, ogiltigförklaras.**
- 3) **Europeiska kommissionen ska, utöver sina egna rättegångskostnader, ersätta Naturgy Energy Group SA:s rättegångskostnader avseende såväl förfarandet i första instans i mål T-328/18 som överklagandet i målen C-693/21 P och C-698/21 P, och EDP España SA:s rättegångskostnader avseende överklagandet i mål C-693/21 P.**
- 4) **Generaciones Eléctricas Andalucía SLU ska bära sina rättegångskostnader.**
- 5) **Endesa Generación SAU ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter